304135
X

WŁADZA WYKONAWCZA W POLSCE I EUROPIE

pod redakcją
Macieja Drzonka i Artura Wołka

Ośrodek Myśli Politycznej
Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University
Wydawnictwo Dante

Kraków-Nowy Sącz
2009

Marek Grzegorz Jarentowski

System rządów Polski a modele systemów rządów

1. Co to jest system rządów?

Próby klasyfikacji rządów czy władzy towarzyszą nauce o polityce od początku jej istnienia. Jedną ze współcześnie stosowanych klasyfikacji jest klasyfikacja systemów (form) rządów.

Konstytucja RP z 1997 r. nie nazywając systemu rządów wyraźnie go sugeruje[1]. Z drugiej jednak strony nie normuje wszystkich możliwych sytuacji, w jakich mogą się znaleźć władza ustawodawcza i wykonawcza. Odkodowanie z konstytucji systemu rządów jest istotne z tego względu, że w nienormowanych przez przepisy konstytucyjne sytuacjach należy, jak się wydaje, kierować się regułami wynikającymi z przyjętego, tzn. sugerowanego przez konstytucję modelu systemu rządów.

W polskiej literaturze na temat systemów rządów autorzy przyjmują tradycyjne modele, modyfikują je, albo tworzą własne. Nie zawsze jednak stosują precyzyjne nazwy, nie definiują jasno wprowadzanych pojęć. W dyskusji pojawia się też wiele innych nieścisłości. Wydaje się, iż część problemów wynika z „pomieszania" dyskusji politologicznej i prawniczej. Zbyt silne wydaje się przywiązanie wielu autorów do mniej lub bardziej udanej werbalizacji (bądź też pominięcia) w konstytucji wielu instytucji politycznych występujących w praktyce.

[1] Kluczowe znaczenie mają te artykuły Konstytucji RP, które mówią o niezbędności zaufania parlamentu dla istnienia gabinetu (art. 158, 160 i 162) oraz o sposobie kreacji gabinetu (art. 154 i 155).

Wydawałoby się, że w podręcznikach znajdzie się rdzeń poglądów polskiej politologii, w miarę uogólnionych, spójnych i uzgodnionych. Pewnym zaskoczeniem jest jednak fakt, że niektóre z nich w ogóle nie zauważają takiej kategorii jak system rządów[2], bądź też nie zauważają istotnej różnicy między systemem rządów a szerszą kategorią systemu politycznego[3]. Ponadto w niektórych podręcznikach wprowadza się więcej niż jedną typologię systemu rządów[4]. Oczywiście spotkać można też podręczniki, w których – moim zdaniem – wzorcowo definiuje się coś, co jest także przedmiotem moich rozważań[5].

Moim celem jest odświeżenie pojęć, przywrócenie im poprawnego znaczenia oraz zastosowanie ich do systemu polskiego. Nie zamierzam tworzyć własnych definicji; chciałbym przekonać do stosowania bardziej uniwersalnych, ułatwiających dyskusję o systemach rządów.

Na początku przyjmę założenie, iż o systemie rządów można mówić tylko w odniesieniu do państw demokratycznych. Opisywanie systemów rządów w krajach autorytarnych i totalitarnych nie ma większego znaczenia[6].

---

[2] W. Skrzydło, M. Chmaj (red.), *Encyklopedia politologii. Ustroje państwowe*, t. 2, Kraków 2000. Po tomie 2. *Encyklopedii* należało najbardziej spodziewać się definicji tego pojęcia.

[3] W. Żebrowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys teorii i praktyka w wybranych państwach świata*, Olsztyn 2005. Autor pracy wyróżnia m.in. następujące systemy polityczne: demokratyczny, totalitarny, parlamentarno-gabinetowy, prezydencki, monarchiczny, republikański, państwo złożone i państwo unitarne. Do jednego worka wrzuca więc zagadnienie demokratyczności, charakter głowy państwa, pionowy podział władzy oraz interesujący nas tu system rządów.

[4] K.A. Wojtaszczyk, *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 1998, s. 38–40 klasyfikuje systemy: 1) ze względu na relacje między głową państwa i szefem rządu oraz z uwagi na rodzaj procedury odpowiedzialności rządu; 2) ze względu na relacje między głową państwa, parlamentem i rządem. Różnice między tymi dwoma klasyfikacjami są jednak mało klarowne.

Nie omawiam podręczników wydawanych przez wydawnictwa uczelniane, w których wymienia się np. następujące formy rządów: prezydenckie, parlamentarno-gabinetowe, kanclerskie i... „mieszane partyjno-parlamenterne" (sic!), trudno też znaleźć ich definicje. Por P. Andrzejewski, P. Deszczyński, K. Gołata, M. Szczepaniak, *Europejskie systemy polityczne*, Poznań 1996, s. 13-14. System polityczny (zapewne chodzi autorom o system rządów) Szwajcarii w powyższej pracy, po stwierdzeniu, iż niektórzy nazywają go dyrektorialnym a inni parlamentarno-komitetowym, proponują nazywać „parlamentarno-kantonalnym" (s. 87). Niezmiernie trudno prowadzić dialog o systemie rządów, gdy relacje między władzą ustawodawczą i wykonawczą mieszane są z pionowym podziałem władzy, która choć ważna w systemie politycznym, z systemem rządów niewiele ma wspólnego.

[5] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie: analiza porównawcza*, Wrocław 1997, s. 277; system rządów autorzy nazywają „reżimem politycznym".

[6] Tak jak to się czyni ostatnio w odniesieniu do Rosji, w związku z zamiarem objęcia funkcji premiera przez ustępującego prezydenta. W tym kontekście mówi się, że system z prezydenckiego przekształci się w parlamentarny. W istocie rządy ciągle tego samego autokraty, choćby nie wiadomo jak określano jego formalne funkcje, przesądzają o istnieniu systemu niedemokratycznego, do którego podział na systemy (formy) rządów nie ma zastosowania.

Częstokroć utożsamia się system rządów z systemem politycznym. System polityczny jest najszerszą ze wszystkich kategorii „systemów" w polityce. Obok systemu rządów, elementem systemu politycznego jest: system partyjny, system wyborczy, system pionowego podziału władzy (unitaryzm, federalizm i rozwiązania pośrednie), kwestia autorytaryzmu, totalitaryzmu, demokracji, także rozłamy socjopolityczne[7] czy typ sukcesji[8]. Nie można, jak chcą niektórzy autorzy[9], wymieniać ciurkiem systemów demokratycznych, autorytarnych, parlamentarnych, prezydenckich, federalnych itd., uznając je za odmiany systemu politycznego. Są to różne kategorie.

Ponadto, do definicji systemu rządów włącza się kwestie zbędne, niemające z systemem rządów wiele wspólnego.

Andrzej Pułło wyróżnia system parlamentarno-gabinetowy oraz system prezydencki. Ten pierwszy posiada, jego zdaniem, następujące cechy:

1) naczelną zasadą organizacyjną jest tu zasada równoważenia władz
2) rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, a parlament może być rozwiązany przez egzekutywę
3) powoływany przez głowę państwa rząd musi się cieszyć zaufaniem parlamentu
4) ministrowie mogą zasiadać w parlamencie, a rząd ma prawo inicjatywy ustawodawczej
5) rządowi przewodniczy premier a nie głowa państwa
6) głowa państwa jest politycznie nieodpowiedzialna i w przeciwieństwie do premiera nie posiada władzy
7) akty urzędowe głowy państwa wymagają kontrasygnaty;
8) brak realizacji zasady podziału władzy.

System prezydencki – zdaniem Pułły posiada poniższe cechy:

1) zasada podziału władzy
2) brak odpowiedzialności politycznej egzekutywy oraz możliwości rozwiązania parlamentu

---

[7] Wiele podręczników politologicznych traktujących o systemie politycznym słusznie pierwszy rozdział poświęca właśnie podziałom socjopolitycznym, bo to one są źródłem energii uruchamiającej maszynerię polityczną (partie polityczne, parlament...), np. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2006.

[8] Jeszcze niedawno ten ostatni element był w politologii i prawoznawstwie składową formy państwa, pojęcia już dziś zapomnianego, np. J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 127–131; E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 114. Dziś wydaje się już nie mieć większego znaczenia, przynajmniej w odniesieniu do systemu rządów.

[9] W. Żebrowski, op. cit.

3) niepołączalność stanowisk w rządzie i w parlamencie oraz niezależne od parlamentu wybory głowy państwa, która jest szefem rządu
4) ścisłe rozdzielenie funkcji i kompetencji, niedopuszczające nawet prawa inicjatywy ustawodawczej egzekutywy
5) stan separacji łagodzony pewnymi instytucjami wpływu i zależności, będącymi wyrazem zasady równoważenia się władz
6) prawo weta głowy państwa wobec ustaw uchwalonych przez parlament
7) w celu zachowania demokratyczności ustroju i uniknięcia impasu między władzami, pewne kompetencje posiada władza sądownicza[10].

Za naczelną zasadę systemu parlamentarnego uważa Pułło zasadę równoważenia władz. Wymienia ją na pierwszym miejscu. W definicji systemu prezydenckiego na pierwszym miejscu podaje zasadę podziału władzy.

W kolejnych punktach definicji systemu prezydenckiego wymienia na przykład niepołączalność stanowisk w rządzie i w parlamencie, niezależne od parlamentu wybory głowy państwa, ścisły rozdział funkcji i kompetencji.

Nie jest jednak jasne, czy zasadę podziału władzy w systemie prezydenckim autor uznaje za jedną z wielu cech wymienionych w kolejnych punktach, czy może jednak te pozostałe są innym sformułowaniem zasady podziału władzy[11]. Jeśli ostatnie przypuszczenie jest prawdziwe, to powtarzanie w definicji tej samej cechy, tylko innymi słowami, jest zbędne. Jeśli nie jest to powtórzenie, to powstaje pytanie, czym różni się zasada podziału władzy od pozostałych wymienionych cech. Można też zadać kolejne pytanie: które z tych siedmiu cech są ważniejsze. Co, jeśli w danym systemie jest spełniona zasad podziału władzy, ale brak innych cech systemu prezydenckiego. Czy taki system jest parlamentarny czy prezydencki.

Ponadto w praktyce bardzo rzadko wszystkie cechy podane przez Pułłę są spełnione. W wielu systemach, które intuicyjnie uznajemy za parlamentarne, wiele cech podanych przez Autora nie występuje. I tak, w niektórych krajach parlament nie może być rozwiązany przez egzeku-

[10] A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2006, s. 29-31.

[11] Co do braku podziału władzy jako cechy parlamentarnego systemu rządów – nie lekceważąc samego zagadnienia podziału władzy – dodajmy tylko informację, iż bywają autorzy, którzy – odwrotnie – podział władzy, a nie jego brak, uznają za cechę systemu parlamentarnego! Por. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 54. W tym sporze oczywiście rację należy przyznać Pulle, a nie Mojakowi, choć nie dlatego, że brak podziału władzy jest elementem przyjętej przeze mnie definicji systemu parlamentarnego, lecz dlatego, że rzeczywiście z nim współwystępuje.

tywę: np. Norwegia, Nowa Zelandia. W wielu innych możliwość taka jest dość ograniczona, np. Polska i Niemcy[12].

Dalej Pułło mówi, iż „powoływany przez głowę państwa rząd musi się cieszyć zaufaniem parlamentu". Na pewno należy się zgodzić z Pułłą, iż rząd w systemie parlamentarnym musi się cieszyć zaufaniem parlamentu. Niepotrzebne jest jednak uzupełnienie, iż to powoływany „przez głowę państwa" rząd musi się cieszyć zaufaniem parlamentu. W większości bowiem krajów głowa państwa albo w ogóle nie uczestniczy w powoływaniu rządu (np. Szwecja, gdzie premiera desygnuje/powołuje przewodniczący parlamentu[13]; RPA, gdzie nie ma osobnej głowy państwa), albo jej rola w tym procesie jest tylko ceremonialna (Niemcy, Włochy i wiele innych krajów). Powoływanie czy desygnowanie premiera przez głowę państwa nie ma na ogół w systemach parlamentarnych większego znaczenia. Uprzednie desygnowanie lub formalne powoływanie premiera (po uzyskaniu przez niego zaufania w parlamencie) przez głowę państwa ma tu znaczenie symboliczne. Decydujące jest to, że skład gabinetu jest konsekwencją istnienia pewnej większości w parlamencie.

W istocie bowiem kwestie związane z głową państwa można w charakterystyce systemu parlamentarnego pominąć. Nie jest ona bowiem władzą ustawodawczą, ani... wykonawczą.

Można też znaleźć parę przykładów sprzecznych z cechą czwartą parlamentaryzmu. W niektórych krajach o systemie parlamentarnym, np. w Holandii, Luksemburgu i Norwegii, ministrowie nie mogą zasiadać w parlamencie.

Co do cechy systemu parlamentarnego wymienionej w pkt. 5 można też zapytać, czy chodzi o formalne przewodniczenie gabinetowi czy faktyczne wpływanie na jego pracę. W pierwszym przypadku, nawet gdyby głowa państwa ceremonialnie przewodniczyła gabinetowi, to nie ma to większego znaczenia. Jeśli chodziłoby zaś o to, że nie może wpływać na pracę rządu, to byłoby to powtórzenie pkt. 6, z którego już wynika, że głowa państwa nie posiada władzy.

---

[12] Częściej w nich dochodzi do samorozwiązania parlamentu (np. Polska w 2007 r.) lub do sprowokowania prezydenta (przez parlament i rząd) do rozwiązania parlamentu (w Niemczech).

[13] Niestety, skłania to niektórych autorów do stwierdzenia, iż zbliża to państwa te do modelu rządów zgromadzenia; por. R. Mojak, *Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy kształtowania składu Rady Ministrów w świetle przepisów konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i praktyki ustrojowej*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej: założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 137.

Podobna uwaga dotyczy pkt. 7. Skoro prezydent nie posiada władzy, to w zasadzie nie ma znaczenia, czy jego szczątkowe decyzje są kontrasygnowane przez przedstawiciela gabinetu, czy nie. Przyznać należy rację, że w systemie parlamentarnym kontrasygnata występuje, ale czy ma ona istotne znaczenie dla jego definicji? Wydaje się, że kontrasygnata jest raczej konsekwencją systemu parlamentarnego, a nie jego istotą. Jeśli głowa państwa jest pozbawiona kompetencji, to nie ma czego kontrasygnować, jednak system nadal nazwiemy parlamentarnym.

Zapytać też wypada o pkt. 8. Czy chodzi tu o brak realizacji podziału władzy w innych sferach niż wymienione w poprzednich punktach, czy może jest to powtórzenie poprzednich cech? Jeśli to ostatnie, to niepotrzebne. Jeśli chodzi o coś innego, to Autor nie wyjaśnia o brak jakiego podziału jeszcze chodzi.

Choć należy zgodzić się z Pułłą, że wiele z tych cech występuje w wielu krajach będących przykładem systemu parlamentarnego, to jednak w zasadzie, oprócz Wielkiej Brytanii, nigdzie wszystkie jednocześnie nie występują. Cechy wymienione w pkt. 5–8 nie należą więc do istoty parlamentarnego systemu rządów, albo są innym nazwaniem cech już wymienionych. W rzeczywistości Autor nie podaje definicji systemu parlamentarnego, lecz podaje przykłady rozwiązań ustrojowych, które dość często występują (często na zasadzie koincydencji, zbiegu okoliczności) w systemach, które intuicyjnie uznaje się za parlamentarne lub w kraju, który – to trzeba przyznać – można uznać za kolebkę tego systemu

Charakterystyka systemów rządów Pułły jest dość szczegółowa. Nietrudno zauważyć, iż jest ona raczej opisem systemu rządów Wielkiej Brytanii oraz USA, w dodatku w pewnym momencie ich rozwoju. Wadą takiego podejścia jest to, iż warunki definicji spełniają tylko kraje w oparciu o które te definicje lub charakterystyki konstruowano. Siłą rzeczy, oprócz Wielkiej Brytanii i USA, inne kraje reprezentowałyby rozwiązania pośrednie, zbliżając się tylko do modelu, w zależności od liczby cech, którymi z nim się pokrywają. W przypadku modelu parlamentarnego, obok Wielkiej Brytanii, wymienione warunki spełnią (choć nie do końca) tylko niektóre kraje Brytyjskiej Wspólnoty Narodów (np. Nowa Zelandia[14]).

Bardziej oszczędny w konstruowaniu niezbędnych cech obu systemów rządów jest Stanisław Gebethner, który stwierdził, iż niezbędnymi cechami rządów parlamentarno-gabinetowych są:

[14] J. Boston, S. Levine, E. Mcleay, N. S. Roberts, *Why Did New Zealand Adopt German-Style Proportional Representation?*, „Representation" 1996, nr 7, s. 140.

1) dualistyczna egzekutywa, przy czym głowa państwa nie wykonuje funkcji rządzenia, która leży w gestii ministrów z premierem, tworzących rząd
2) ministrowie ponoszą odpowiedzialność polityczną wyłącznie przed parlamentem
3) ministrowie ponoszą odpowiedzialność polityczną zarówno solidarnie, jak i indywidualnie
4) egzekutywa może rozwiązać parlament.

W systemie prezydenckim jego zdaniem:

1) prezydent wykonuje funkcje rządzenia
2) prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem
3) prezydent pochodzi z wyborów powszechnych, pośrednich lub bezpośrednich[15].

Za cechę systemu parlamentarnego uznaje Gebethner dualistyczną egzekutywę, zastrzegając jednak, że głowa państwa jest egzekutywą tylko dlatego, że tak ją nazwał, ponieważ nie wykonuje funkcji rządzenia. Wydaje się – jak już wskazano – że właściwsze byłoby pominięcie tej cechy, tym bardziej że pojawiają się już kraje, w których głowa państwa rozumiana jako osobny od rządu odpowiedzialnego przed parlamentem urząd nie istnieje (Szwajcaria, RPA). Dla systemu parlamentarnego nie jest istotne, czy istnieje głowa państwa, czy nie, ważne jest to, że władza wykonawcza należy do rządu zależnego od parlamentu. Zgodzić się wypada z Gebethnerem, iż przesądzającą cechą systemu prezydenckiego jest głównie fakt, iż prezydent nie potrzebuje zaufania parlamentu dla swojej polityki (brak odpowiedzialności politycznej).

W definicji systemu parlamentarnego Gebethnera niepotrzebna jest jednak pierwsza część pkt. 1 oraz pkt. 3 i 4. Głowa państwa nie musi bowiem w systemie parlamentarnym w ogóle występować i nie zmienia to jego istoty. Nie wiadomo, dlaczego uszczegółowienie w istocie poprzedniej cechy (2) jest tu osobną cechą (3). Co do pkt. 4 wskazano już, iż kompetencja ta nie wszędzie występuje, a bardzo rzadko w klasycznej postaci, pozwalającej na dowolne rozwiązywanie parlamentu.

Tym sposobem dochodzimy do oczyszczenia zbioru cech istotnych dla klasyfikacji systemu rządów i pozostawienia tych, które są warun-

[15] S. Gebethner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997, s. 80-81.

kiem nieodzownym, a zarazem wystarczającym. Chodzi bowiem o podanie cechy, która przesądza o uznaniu danego systemu za parlamentarny lub prezydencki.

Przy konstruowaniu modeli czy klasyfikacji rzecz bowiem nie w tym, by opisać szczegółowo system konstytucyjny danego państwa, lecz by wydobyć z niego niezbędną liczbę tych cech, które w istocie przesądzają o zakwalifikowaniu go do jednego z modeli.

Istota definicji polegać powinna na tym, by była uniwersalna, spójna i klarowna. Warto przykładowo skorzystać ze sprawdzonej definicji Arenda Lijpharta. Dzieli on systemy rządów na parlamentarne i prezydenckie, a sam system rządów dla niego to relacje między władzą ustawodawczą i wykonawczą[16].

Należy więc odrzucić te definicje, które system rządów wyjaśniają jako relacje między organami władzy, nie wyłączając władzy sądowniczej[17]. Trójpodział władzy to bowiem nie to samo co system rządów.

W świetle powyższych rozważań wypada jeszcze raz podkreślić, że dla pojemności typologii systemów rządów korzystne jest, by wyłączyć z definicji cechy, które zawężają definicję danego systemu rządów. W skrajny przypadku podanie zbyt wielu cech systemu parlamentarnego mogłoby w sytuacji zmiany ustrojowej pozbawić nas możliwości znalezienia jakiegokolwiek przykładu. Klasyfikacja zbudowana w ten sposób, że większość krajów pozostaje w szarej strefie, gdzieś pomiędzy zbyt szczegółowo zbudowanymi dwoma modelami, nie spełnia swej funkcji wyjaśniającej i dydaktycznej.

W istocie bowiem spośród wielu wymienionych przez różnych autorów cech decydujące są dwie (a może nawet jedna z nich):

1) czy parlament może swobodnie odwołać rząd czy nie
2) czy rząd jest powoływany przez parlament czy nie.

Odpowiedź pozytywna na oba pytania świadczy o systemie parlamentarnym, odpowiedź negatywna na oba pytania — o systemie prezydenckim.

---

[16] A. Lijphart, *Introduction*, [w:] A. Lijphart (red.), *Parliamentary versus Presidential Government*, New York 1992, s. 1-27; A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven-London 1999, s. 116-142.

[17] E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 115; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 406. Ostatni autor dostrzega jednak fakt, iż kompetencje władzy sądowniczej wszędzie są w istocie podobne.

Diagram 1. Typologia systemów rządów		
	Egzekutywa zależna od zaufania parlamentu	Egzekutywa niezależna od zaufania parlamentu
Egzekutywa wyłaniana przez parlament	*I Parlamentarny* Wielka Brytania	*II Mieszany* Szwajcaria
Egzekutywa wyłaniana przez wyborców	*III Mieszany* Izrael	*IV Prezydencki* USA

Dodajmy jeszcze, że w kilku systemach parlamentarnych nie dochodzi do powołania gabinetu przez parlament, czy inaczej mówiąc do głosowania nad jego powołaniem. Głowa państwa dokonuje jednak nominacji rządu w oparciu o przedstawiony jej przez lidera partii lub koalicji większościowej wniosek. Przyjmujemy więc, że taki rząd, jako będący emanacją większości parlamentarnej, jest przez parlament powołany.

Lijphart obok kwestii powołania rządu przez parlament oraz jego zależności od parlamentu do cechy systemu parlamentarnego zalicza kolegialność władzy wykonawczej oraz trzy mało istotne — co sam przyznaje — cechy: możliwość łączenia mandatu parlamentarnego z funkcją ministra, możliwość rozwiązania parlamentu przez władzę wykonawczą, istnienie osobnej od rządu ceremonialnej głowy państwa[18]. Cechy przeciwne świadczą o systemie prezydenckim.

Jeśli jednak zgodzimy się z José Antonio Cheibubem, iż istotą systemu parlamentarnego jest w zasadzie jedna cecha: zależność egzystencji rządu od parlamentu[19], to włączymy w przedstawionym diagramie Szwajcarię do systemu prezydenckiego, a Izrael do systemu parlamentarnego. Istotą systemu prezydenckiego będzie bowiem niezależność egzystencji władzy wykonawczej do parlamentu.

[18] A. Lijphart, *Patterns...*, s. 117–127.

[19] J.A. Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, New York 2007, s. 36.

2. System mieszany — trzy znaczenia

Odpowiedź pozytywna tylko na jedno pytanie diagramu dowodzić może istnienia systemu pośredniego między systemem parlamentarnym i systemem prezydenckim (pole II lub III). Na przykład w Szwajcarii rząd jest powoływany przez parlament, lecz nie może być przezeń odwołany. Blisko odwrotnego przypadku był Izrael w latach 1996-2001, kiedy testowano wybór szefa rządu wyłanianego nie przez parlament, lecz przez wyborców, jednakże zależnego później od parlamentarnego zaufania. Była to konstrukcja tak dziwna, że nie było szczególnym zaskoczeniem, iż upadła. Swego czasu propozycję wyboru premiera w wyborach powszechnych wysuwano też w Holandii[20].

Niektórzy autorzy konstruują model systemu rządów, który nazywają semiprezydenckim, premierowsko-prezydenckim, prezydencko-parlamentarym. W zasadzie we wszystkich tego rodzaju propozycjach podkreśla się wybór głowy państwa w wyborach powszechnych jako najważniejszy warunek zaistnienia tego systemu rządów. Maurice Duverger w 1970 r. za semiprezydenckie uznał systemy rządów we Francji, Finlandii, Portugalii, Austrii, Irlandii i Islandii[21]. Co prawda bierze on pod uwagę zarówno normy prawne, jak i praktykę jako elementy modyfikujące semiprezydencjalizm tych systemów, jednak warunkiem koniecznym i wystarczającym do włączenia ich do tej kategorii były powszechne wybory prezydenta.

W krajach tych rząd jest powoływany przez parlament, a zarazem zależny od zaufania parlamentu[22]. Są więc spełnione oba warunki parlamentarnego systemu rządów. Po co więc rozważać rolę głowy państwa? Wydaje się, iż w parlamentarnym systemie rządów sposób kreacji głowy państwa nie ma większego znaczenia, decydujący jest bowiem fakt, iż władza wykonawcza (gabinet) cieszy się zaufaniem większości parlamentarnej.

Elementem, który może zaburzyć tę typologię, nie jest więc sposób wyboru prezydenta, który nie ma realnej władzy, lecz sytuacja, w której realna władza wykonawcza zostaje podzielona między gabinet i prezydenta. Obok więc rozumienia mieszanego systemu rządów wynikającego z pola II

[20] J.P.A. Gruijters, *The Case for Directly Elected Prime Minister in The Netherlands*, [w:] *Parliamentary...*, s. 191-193.

[21] M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, [w:] *Parliamentary...*, s. 142-149. Do kategorii tej wliczył jeszcze historyczny przykład Republiki Weimarskiej.

[22] Realnie, faktycznie, a nie pozornie czy formalno-prawnie. Konstytucja RP stanowi, iż gabinet jest powoływany przez Prezydenta. W istocie Prezydent wręcza akty nominacyjne, których treść „napisał" lider partii większościowej lub liderzy partii tworzących większościową koalicję.

lub III w diagramie, dochodzi kolejne rozumienie systemu mieszanego jako rozłożenia realnych kompetencji między gabinet i głowę państwa – takie „zagrożenie" swojej typologii zdaje się też dostrzegać Lijphart.

Można mówić jeszcze o trzecim rozumieniu mieszanego systemu rządów – jako zależności gabinetu zarówno od zaufania parlamentu, jak i od zaufania głowy państwa. W ten sposób system mieszany definiuje Cheibub[23] (parlamentaryzm orleański, model półparlamentarny[24]). Nie chodzi tu o realne podzielenie kompetencji między oba organy egzekutywy, lecz o fakt, iż gabinet wybrany przez parlament i zależny od jego zaufania, jednocześnie jest zależny od zaufania prezydenta; prezydenta – należy się domyślać – niezależnego od parlamentu (np. Francja poza okresem koabitacji).

3. Pojęcie władzy wykonawczej

Stanisław Gebethner jako warunek systemu prezydenckiego wymienia wykonywanie funkcji rządzenia przez prezydenta. Wydaje się to jednak zbędne. Któż inny bowiem mógłby wykonywać funkcję rządzenia w kraju, w którym nie doszło do wykształcenia się gabinetu. Dla zakwalifikowania systemu rządów nie jest bowiem istotna nazwa organu sprawującego realną władzę wykonawczą: gabinet czy prezydent. Istotne jest, czy władza wykonawcza jest zależna od parlamentu, czy też nie. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z systemem parlamentarnym, w drugim z prezydenckim.

Problemem do rozstrzygnięcia jest natomiast kwestia kolegialności bądź jednoosobowości władzy wykonawczej. Zdaniem Lijpharta, trzecim elementem, obok powoływania rządu przez parlament i jego zależności od parlamentu, przesądzającym o systemie parlamentarnym, jest kolegialność władzy wykonawczej. Odwrotnie w systemie prezydenckim — jednoosobowa władza wykonawcza. Powstają dwa pytania: 1) do której kategorii przyporządkować system, w którym cechy te skrzyżowałyby się (np. władza wykonawcza powoływana przez parlament i odeń zależna, ale jednoosobowa) oraz 2) czy rzeczywiście w USA władza wykonawcza jest jednoosobowa, a w Wielkiej Brytanii kolegialna?

Odpowiadając na pierwsze pytanie należy stwierdzić, że kolegialność czy jednoosobowość raczej nie wpływa na dwie pozostałe cechy systemu. Niewątpliwie wprowadzenie kolegialnej władzy wykonawczej w USA

[23] J. A. Cheibub, op. cit., s. 35-42.

[24] Zauważa to też i w ten sposób określa J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 1998, s. 231-235.

zmieniłoby jej funkcjonowanie z tego powodu, iż decyzje musiałoby uzgadniać kilka osób, nie wpłynęłoby to jednak – moim zdaniem – na relacje między parlamentem a władzą wykonawczą, bowiem nadal egzystencja władzy wykonawczej, choć kolegialnej, nie byłaby zależna od zaufania parlamentu.

Sposób wykonywania kompetencji przez kolegialną władzę wykonawczą w systemie prezydenckim mógłby niewątpliwie być modyfikowany przez tryb jej kreacji. Choć wybór takiej władzy wykonawczej następuje bez udziału parlamentu, do rozstrzygnięcia pozostaje, czy tryb wyboru umożliwia znalezienie się w jej składzie osób z różnych partii politycznych, czy też nie. Prezydenturę amerykańską cechuje swego rodzaju kolegialność w postaci towarzyszącego prezydentowi wiceprezydenta. Warto sobie przypomnieć, że pierwsi wiceprezydenci amerykańscy pochodzili z przeciwnej niż prezydent partii (wiceprezydentem zostawał bowiem główny konkurent wybranego prezydenta). Dopiero gdy zmieniono tryb wyboru tandemu, obaj pochodzą z tej samej partii. Gdyby nie fakt, że wiceprezydent nie sprawuje władzy wykonawczej razem z prezydentem, lecz tylko czeka na ewentualne zastąpienie go, funkcjonowanie kolegialnej egzekutywy niezależnej od parlamentu (czyli w systemie prezydenckim) można by sprawdzić w praktyce[25].

Na drugie pytanie nasuwa się odpowiedź, iż dziś nie można mówić o jednoosobowości władzy wykonawczej. Można tylko pytać o stopień jej hierarchiczności, o występujące nierówności między członkami kolegium. Jednak to nie stopień tych nierówności jest zmienną niezależną przesądzającą o tym, z jakim systemem mamy do czynienia. Odwrotnie, to raczej wiele elementów systemu politycznego (m.in. system partyjny, system wyborczy, system rządów) wpływa na relacje między członkami gabinetu w systemie parlamentarnym czy między prezydentem i współpracownikami w systemie prezydenckim.

Żeby można było mówić o systemie mieszanym rozumianym jako realne rozdzielenie kompetencji między dwa podmioty egzekutywy, należy najpierw określić, czym są te realne kompetencje. Chodzić może o:

1) planowanie polityki, głównie za pomocą projektowania prawa (ustaw)
2) wydawanie aktów normatywnych na podstawie i w celu wykonania ustaw
3) wykonywanie ustaw, tzn. wydawanie decyzji lub kierowanie aparatem wydającym decyzje (administracją)

[25] Przypomnijmy jednak, że kolegialna władza wykonawcza w systemie prezydenckim funkcjonowała w Urugwaju w latach 1952-1967.

4) obsadzanie stanowisk w administracji publicznej
5) realne kompetencje dotyczące zarządzania wyborów, skracania kadencji (jak np. we Francji), zwoływania parlamentu.

4. Władza wykonawcza w Polsce: Prezydent kontra Premier i Rada Ministrów

Ciekawym zagadnieniem jest zdarzające się przyznanie prezydentowi w systemie parlamentarnym takich kompetencji, które mogą budzić wątpliwości co do tego, kto pełni funkcje władzy wykonawczej. Na szczęście — trudno nie ukrywać oceny — taka sytuacja nieczęsto się zdarza. Jeśli kompetencje te miałyby być wykonywane wspólnie, to w przypadku różnego składu partyjnego obu członów władzy wykonawczej oznaczałoby to duże komplikacje w procesie decyzyjnym.

Także w Polsce niektóre decyzje, przynajmniej formalnie, podejmowane są wspólnie przez gabinet lub jego szefa, z jednej strony i prezydenta z drugiej strony. W części przypadków te werbalnie wspólne kompetencje należą w rzeczywistości tylko do jednej ze stron. Na przykład ministrów w rzeczywistości powołuje premier, choć konstytucja sprawia wrażenie nakazującej współdziałanie[26]. Bywają jednak i takie kompetencje, które niezależnie od przepisów konstytucji[27] są wykonywane w faktycznym współdziałaniu, a więc czasem i w blokowaniu.

Polska konstytucja przewiduje kilka trybów współdziałania prezydenta oraz gabinetu lub premiera: 1) decyzje mogą być podejmowane przez Prezydenta, ale wymagają one kontrasygnaty Premiera; 2) decyzje podejmuje Prezydent na wniosek Premiera, całego gabinetu lub jednego z ministrów.

Bywa też, że oba tryby są połączone. Decyzja Prezydenta wymaga uprzedniego wniosku ze strony gabinetu, po czym jest kontrasygnowa-

[26] Niestety, niektórzy prawnicy upatrują w fakcie uczestnictwa Prezydenta RP w powoływaniu ministrów elementów prezydencjalizacji systemu rządów, czy też jego nachylenia w kierunku systemu, który określają mianem prezydencko-parlamentarnego; zob. M. Grzybowski, *System rządów (Sejm – Prezydent – Parlament)*, [w:] *System rządów...*, s. 11. Autor ten stwierdza, że premier ma „kompetencje proponowania (ale tylko proponowania!) kandydatur osobowych do składu tworzonego rządu". Wyrażenie w nawiasie i wykrzyknik pochodzą od cytowanego Grzybowskiego. W istocie jednak uczestnictwo prezydenta pozbawione jest charakteru wolicjonalnego. Prezydent jest notariuszem, który poświadcza fakt zmiany ministra dokonanej przez premiera działającego z mandatu większości parlamentarnej. Twierdzenie Grzybowskiego pokazuje jednak, jak bardzo można się oddalić od rzeczywistości sprowadzając system rządów, czy ogólniej politykę, do przepisów Konstytucji lub ustaw.

[27] Problemem interpretacyjnym jest to, że czasem nie wiadomo, gdzie współdziałanie ma mieć tylko charakter werbalny, symboliczny, a gdzie realny.

na przez Premiera. Trudno wyobrazić sobie jednak sytuację, by premier (minister lub cały gabinet) wnioskował o jakąś decyzję do prezydenta, a następnie by premier decyzji tej nie kontrasygnował. Konstytucja jednak, jak widać, prowokuje taką sytuację[28]. Ten piętrowy tryb dotyczy przykładowo powoływania ministrów. Premier składa wniosek o powołanie lub odwołanie ministra, prezydent ministra powołuje lub odwołuje, po czym akt powołania lub odwołania wymaga jeszcze podpisu premiera.

Wśród decyzji Prezydenta, wyłącznie kontrasygnaty premiera wymaga np.: wydawanie rozporządzeń, na podstawie ustawy i w celu jej wykonania, dotyczących przykładowo organizacji sądownictwa[29], postanawianie o stanie wojny, jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie.

Zarówno wniosku któregoś z organów, jak i kontrasygnaty premiera wymagają, obok powołania ministrów, przykładowo następujące decyzje Prezydenta:

- mianowanie na czas wojny Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, na wniosek Premiera
- nadawanie stopni wojskowych, na wniosek Ministra Obrony Narodowej
- zarządzenie mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej w razie bezpośredniego zewnętrznego zagrożenia państwa, na wniosek Premiera.

Samodzielnie Prezydent może, na przykład, korzystać z prawa inicjatywy ustawodawczej, składać wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności ustawy z konstytucją, wetować ustawy, skrócić kadencję Sejmu, kiedy budżet nie zostanie przedstawiony w stosownym czasie (jednak Prezydent musi się zdecydować w ciągu 14 dni od upływu terminu przedstawienia ustawy do podpisu)[30].

Kilka uprawnień Prezydent może wykonywać bez udziału drugiego organu władzy wykonawczej, ale z udziałem innych segmentów władzy.

---

[28] W praktyce ogranicza się jednak to dwukrotne występowanie premiera w procedurze decyzyjnej, bowiem premier kontrasygnuje akty urzędowe prezydenta przed podpisaniem przez prezydenta.

[29] Nie wyklucza to jednak wniosku innych organów, np. władzy sądowniczej.

[30] Nie wiadomo, dlaczego wielu autorów podaje w tym miejscu też „uprawnienie" prezydenta do rozwiązania parlamentu, kiedy ten nie wyłoni gabinetu. W istocie bowiem nie jest to uprawnienie prezydenta, lecz obowiązek. Jego rola sprowadza się do stwierdzenia faktu, iż gabinet w stosownym czasie nie został wyłoniony i do wyznaczenia daty wyborów. Zresztą sama Konstytucja jest niekonsekwentna, ponieważ stanowi, iż w obu przypadkach prezydent „może" skrócić kadencję Sejmu (art. 98 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r.). W istocie może ją skrócić w przypadku nieuchwalenia budżetu; w przypadku niewyłonienia gabinetu — musi!

Może on, na przykład, za zgodą Senatu zarządzić referendum ogólnokrajowe.

Nie wchodząc w rozważanie wszystkich rozłącznych lub wspólnych kompetencji organów egzekutywy w Polsce, warto zwrócić uwagę, iż do sporów między Prezydentem i Premierem (lub gabinetem czy którymś z ministrów) dochodziło między innymi w związku z mianowaniem ambasadorów i generałów. Nominacje te wedle Konstytucji należą do Prezydenta. W przypadku generałów ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (art. 76 ust. 4) stanowi, iż na stopnie oficerskie generałów mianuje Prezydent na wniosek Ministra Obrony Narodowej. Oznacza to przynajmniej formalnie konieczność współdziałania. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (art. 17 ust. 1) stanowi, iż ambasadora mianuje i odwołuje Prezydent na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych, zaakceptowany przez Prezesa Rady Ministrów[31]. Mamy więc takie oto rozwiązanie: konstytucja obie kompetencje powierza Prezydentowi, natomiast duch parlamentarnego systemu rządów, który konstytucja wyraźnie sugeruje uzależniając gabinet od parlamentu wskazywałby, że jest to raczej kompetencja gabinetu, tyle że głowa państwa została do niej włączona tylko symbolicznie, ceremonialnie, tak, jak to zresztą ma miejsce w Wielkiej Brytanii. Ustawa być może próbuje naprawić „błąd" konstytucji, uzależniając działanie prezydenta od wniosku ze strony gabinetowej, jednak praktyka jest taka, że prezydent odmawiał tym wnioskom[32].

Można się też zastanawiać nad słusznością przyznania Prezydentowi prawa inicjatywy ustawodawczej lub prawa do wnioskowania do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Tu jasne jest, iż Konstytucja wyraźnie zamierzała Prezydenta w tę kompetencję wyposażyć, jednak nadal można oceniać ten fakt ze względu na spójność z parlamentarnym systemem rządów. W każdym systemie inicjatywa ustawodawcza należy do członków parlamentu, a w systemie parlamentarnym także do gabinetu, choćby z tej racji, że jego członkowie i tak zasiadają w parlamencie. Przyznanie inicjatywy ustawodawczej Prezydentowi nie jest typowe dla systemu parlamentarnego, w którym głowa państwa nie posiada władzy, lecz także nie jest nawiązaniem do

[31] Jest to jedna z dziwaczniejszych konstrukcji kreacyjnych prawa polskiego. Najpierw jest wniosek ministra, potem akceptacja wniosku przez premiera, następnie postanowienie prezydenta o mianowaniu ambasadora i w końcu kontrasygnata premiera.

[32] J. Czajowski, *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi w świetle praktyki stosowania Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *System rządów...*, s. 67.

systemu prezydenckiego, bo i w nim głowa państwa, przynajmniej formalnie, nie ma tego uprawnienia[33].

Wiele uprawnień prezydenta ma charakter ceremonialny, np.: zarządzanie wyborów do Sejmu po zakończeniu kadencji, zwoływanie pierwszych posiedzeń obu izb.

Bywają i sytuacje odwrotne: tam, gdzie konstytucja nakazuje wyraźnie co najmniej symboliczne współdziałanie, faktycznie kompetencje wykonuje samodzielnie Prezydent. Na przykład konstytucja stanowi, iż Prezydent powołuje członka Krajowej Rady Sądownictwa, a akt powołania jest kontrasygnowany przez premiera. W praktyce Prezydent powołuje członka KRS bez kontrasygnaty[34].

Błędne jest włączanie do rozważań o polskim (i nie tylko) systemie rządów relacji między premierem a ministrami. Nie twierdzę, że nie jest to dla politologa interesujące, wręcz przeciwnie. Należy te sprawy badać, nawet w „pobliżu" systemu rządów, ale nie „w rozdziale" pod nazwą „system rządów". Relacje między premierem a ministrami wpływają na pozycję premiera i ministrów, ale względem siebie, a nie na niezależność od parlamentu lub jej brak.

Nade wszystko zaś relacje między premierem a ministrami zależą w niemałym stopniu od systemu partyjnego (system dwupartyjny *versus* wielopartyjny, tzn. rząd jednopartyjny czy koalicyjny) oraz od spójności partii politycznych (w niespójnych wpływ premiera jest znacznie mniejszy nawet w rządzie jednopartyjnym). Relacje w ramach gabinetu są raczej echem formatu i mechanizmu działania systemu partyjnego, niezależnie od tego, co na ten temat mówi konstytucja.

W tym kontekście warto odnieść się do popularnego stwierdzenia, iż polski system rządów przypomina system kanclerski. Jako cechę systemu kanclerskiego podaje się konstruktywne wotum nieufności. Są to jednak osobne zagadnienia.

Konstruktywne wotum nieufności, wprowadzone po raz pierwszy w Niemczech w 1949 r., a później także w Hiszpanii, na Węgrzech i w Polsce, jest niewątpliwie epokowym odkryciem myśli politycznej w zakresie systemu rządów. Nie zmienia ono jednak parlamentarnego

---

[33] W rzeczywistości, ze względu na mocne zaplecze merytoryczne i administracyjne, prezydent USA w pośredni sposób inicjuje wiele przedsięwzięć legislacyjnych. W końcu stanowi on jedyny organ władzy wykonawczej. Prezydent RP nie ma rzeczywistego zaplecza administracyjnego i merytorycznego, a nie ma go, bo nie jest w założeniu systemu parlamentarnego realnym organem władzy wykonawczej.

[34] P. Czarny, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *System rządów...*, s. 90.

systemu rządów w ten sposób, że staje się on systemem kanclerskim. W systemach z konstruktywnym wotum nieufności nadal rząd jest emanacją parlamentu, jak i jest zależny od jego zaufania. Różnica jest taka, że w przypadku konstruktywnego wotum nieufności przyjmuje się, że parlament ufa funkcjonującemu gabinetowi do czasu, gdy parlament zdoła powołać gabinet w nowym składzie politycznym.

System kanclerski natomiast, także kojarzony z Niemcami, a ściślej z Prusami, dotyczy innego zagadnienia. Oznacza mianowicie, iż nie mamy do czynienia z kolegialnym gabinetem, lecz w zasadzie z jednym ministrem, zwanym kanclerzem (by nie rzec jednoosobowym gabinetem). Ponieważ rozwijał się on i funkcjonował w Niemczech długo przed wprowadzeniem konstruktywnego wotum nieufności, prawdopodobnie wielu badaczy powiązało te fakty. Studia nad strukturą samego gabinetu mają również swoje miejsce w politologii, jest to jednak, powtórzę, nieco odrębne od systemu rządów zagadnienie[35].

Biorąc pod uwagę podaną we wcześniejszej części definicję władzy wykonawczej wypada stwierdzić, iż w zakresie trzech pierwszych punktów monopol na władzę wykonawczą ma w Polsce gabinet.

Jednym ze wskaźników aktywności poszczególnych organów władzy wykonawczej może być liczba wydawanych przez nie rozporządzeń. Rozporządzenia są obecnie jedynymi powszechnie obowiązującymi aktami normatywnymi wydawanymi na podstawie ustawy i w celu jej wykonania wydawanymi przez organy centralne.

O tym, czy i kto wyda rozporządzenie w danej materii, decyduje konstytucja i ustawa. Upoważnienia do wydawania ustaw mają na ogół charakter obligatoryjny, to znaczy organ władzy wykonawczej musi wydać rozporządzenie.

Od wejścia w życie Konstytucji RP, tj. od 17 X 1997 r. do 31 XII 2006 r. na ogólną liczbę rozporządzeń wynoszącą 13 861 poszczególne organy wydały następującą ich liczbę: Prezydent – 89, Rada Ministrów – 2348, Prezes Rady Ministrów – 1061, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – 76, ministrowie – 10 287[36]. Pomijając rozporządzenia KRRiT,

[35] R. Elgie, *Models of Executive Politics: a Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-Presidential Regimes*, „Political Studies" 1997, nr 2. Biorąc pod uwagę relację między gabinetem, premierem, ministrami i urzędnikami Elgie wyróżnił: rząd monokratyczny, rząd kolektywny, rząd ministerialny, rząd biurokratyczny, rząd podzielony (*shared*) oraz rząd podzielony na niezależne sektory (*segmented*).

[36] W tym np. Minister: Finansów – 1733, Spraw Wewnętrznych i Administracji – 1158, Sprawiedliwości – 670, Obrony Narodowej – 658, Spraw Zagranicznych – 46. Obliczenia własne na podstawie Systemu Informacji Prawnej LEX.

wydano 13 785 rozporządzeń, z czego Prezydent wydał 89, tj. 0,65%. Resztę, tj. 99,35%, wydała Rada Ministrów, jej Prezes oraz ministrowie. Należy też przypomnieć, że Prezydent nie może wydać rozporządzenia samodzielnie. Wszystkie jego rozporządzenia wymagają kontrasygnaty Premiera.

Jedynym wyjątkiem, który wzmacnia prezydenta w zakresie legislacji, jest prawo weta. Nie jest ono cechą systemu parlamentarnego, jednak zostało wprowadzone do konstytucji. Zakres korzystania przez prezydenta z tego uprawnienia (a ściślej jego oddziaływania) jest w znacznej części determinowany tożsamością partyjną rządu (czyli większości parlamentarnej) i prezydenta.

W przypadku weta ustawodawczego należy wymienić dwa okresy. W latach 1997-2001 lewicowy prezydent towarzyszył rządowi prawicowemu, w latach 2001–2005 ten sam prezydent towarzyszył rządowi lewicowemu. W pierwszym okresie prezydent zgłosił weto wobec 28 ustaw, a w drugim tylko wobec 5 ustaw. Dodajmy jeszcze, że jest to instrument bardzo silny. Na owe 28 zawetowanych ustaw z pierwszego okresu Sejm odrzucił tylko jedno![37].

Mniejsza różnica między koabitacją lub jej brakiem, występuje w przypadku wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją.

Niewątpliwie planowanie polityki, zgłaszanie projektów ustaw, jak i podejmowanie decyzji lub kierowanie aparatem administracyjnym podejmującym decyzje w Polsce to domena gabinetu, a nie prezydenta.

Jeśli chodzi o obsadzanie stanowisk w administracji, również wyraźnie dominuje rząd: sekretarze i podsekretarze stanu, urzędnicy służby cywilnej oraz inni pracownicy centralnych i terenowych urzędów administracji rządowej są powoływani bez udziału prezydenta[38]. Dodajmy też, że wiele innych stanowisk poza administracją rządową (sędziowie TK, większość członków KRRiT, członkowie Rady Polityki Pieniężnej) jest obsadzanych jeśli nie przez gabinet, to przez większość parlamentarną związaną z gabinetem. Prezydent ma jednak pewien wpływ na nominacje generalskie i ambasadorskie.

[37] Dotyczyło ono ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej. Spośród pozostałych 27 prezydenckich wet 12 Sejm nie zdołał odrzucić, a 15 nie zdążył (lub nie chciał) rozpatrzeć, co oznacza, że ustawa, zgodnie z wolą prezydenta, nie weszła w życie. Dla szerszego obrazu dodajmy, że parlament kadencji 1997-2001 uchwalił 648 ustaw, z tego 27 skutecznie zawetował prezydent, co oznacza, że 621 weszło w życie.

[38] Oczywiście pomijam pracowników samorządowych oraz urzędników pracujących dla parlamentu, sądów, trybunałów, NBP, KRRiT i tym podobnych instytucji, ponieważ są oni niezależni zarówno od głowy państwa, jak i gabinetu.

Ostatni element władzy wykonawczej to uprawnienia związane ze statusem parlamentu. Poza wspomnianym, raczej mało prawdopodobnym do zastosowania w praktyce, prawem do skrócenia kadencji parlamentu z powodu nieuchwalenia budżetu, prezydent ma funkcje czysto ceremonialne. Zarządza on wybory do parlamentu oraz zwołuje jego pierwsze posiedzenia, ale jego rola ogranicza się do wyznaczenia daty w pewnym krótkim przedziale czasowym. Większe możliwości skracania kadencji parlamentu ma gabinet współpracujący w tym celu ze zgodną z nim większością parlamentarną.

5. Zakończenie

W podsumowaniu należy stwierdzić, iż politologii, choć jest nauką społeczną, a może właśnie dlatego, że nią jest, nie powinno być obce precyzyjne definiowanie pojęć. Definiując pojęcia nie można, co jest częstą manierą w przywołanej literaturze, odwoływać się do definicji legalnych (ustawowych), które tworzone są przecież wyłącznie dla potrzeb obrotu prawnego i ułatwienia posługiwania się tekstem normatywnym. Teksty aktów normatywnych nie są podręcznikami do przedmiotów z zakresu nauk społecznych. Jeśli, przy okazji, oddają istotę rzeczywistości, to dobrze; jeśli nie – nie powinny być przejmowane przez politologię.

Poza tym warto namawiać w politologii do badań ilościowych i porównawczych. Porównania powinny jednak dotyczyć rzeczywistości a nie tekstu normatywnego. Praktyka zaś zależna jest nie tylko, a może nawet nie przede wszystkim, od przepisów prawnych[39], lecz także od charakterów dzierżycieli władzy, zbiorowych zachowań politycznych (wyborczych), sytuacji społecznej, gospodarczej, międzynarodowej[40]. Wielokrotnie też pokazywano powyżej, że motorem polityki są partie i system partyjny, o których w takich rozważaniach – nawet bez przywoływania – należy pamiętać.

Trudno zgodzić się ze stwierdzeniami, iż polski system rządów nie jest typowym systemem parlamentarnym (któryż więc jest dziś typowy?). Prawda, że jest w nim kilka instytucji, które nie są charakterystyczne dla systemu brytyjskiego. Jednak fakt odpowiedzialności organu

[39] Jeśli przyjmiemy, do czego przekonywał w rozmowach osobistych mnie i innych S. Gebethner, że to nie tylko przepisy prawne kształtują ludzi, lecz najpierw ludzie kształtują przepisy (rozważając problem: czy system wyborczy wpływa na system partyjny, czy może partie kształtują system wyborczy).

[40] S. Gebethner, *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów (Porównawcza analiza politologiczna)*, „Państwo i Prawo" 1994, nr 7-8, s. 27.

sprawującego realną władzę wykonawczą przed parlamentem przesądza o istnieniu systemu parlamentarnego. Na pewno nie jest on prezydencki, ani nawet mieszany w żadnej z trzech wyróżnionych postaci systemów mieszanych!

Czy jest systemem kanclerskim? Na pewno jest w nim instytucja konstruktywnego wotum nieufności. Jednak jego „kanclerskość" rozumiana jako dominacja premiera nad ministrami jest śladowa. Relacje między nimi są zmienne i są wynikiem formatu i mechanizmu systemu partyjnego oraz instytucjonalizacji (rozumianej politologicznie) partii politycznych.

Dla skomplikowania, a w istocie uargumentowania mojego podejścia przypomnę, że w Wielkiej Brytanii to premier, czyli szef gabinetu ma nieograniczone prawo rozwiązania parlamentu (formalnie robi to monarcha, ale to tylko dowód na nieprzydatność podejścia jurydycznego). Widzimy więc, że władza wykonawcza w Wielkiej Brytanii to premier i gabinet, a nie monarcha. Wcale nie dlatego, że konstytucja brytyjska monarchy do władzy wykonawczej nie zalicza, lecz dlatego, że w praktyce nie pełni on tej roli.

To tylko przykład różnicy między prostymi stwierdzeniami o prawie do rozwiązania parlamentu a rzeczywistością, między stwierdzeniem konstytucji, iż prezydent to władza wykonawcza, a rzeczywistością.

Za słusznością „kompetencyjnego" a nie tylko strukturalnego czy semantycznego podejścia przemawia też przykład izraelski i południowoafrykański. Otóż Izraelczycy wprowadzając w latach 90. wybory powszechne premiera zbliżyli się nieznacznie do prezydenckiego modelu rządów, bowiem lider władzy wykonawczej – premier (prezydent w Izraelu nie posiada realnej władzy wykonawczej) wyłaniany miał być od tej chwili pozaparlamentarnie. Zakłóceniem modelu prezydenckiego było to, że parlament mógł go odwołać. Okazuje się jednak, że system prezydencki można wprowadzić bez jakiejkolwiek zmiany zakresu kompetencji i sposobu kreacji „semantycznego" prezydenta. Nie on jest bowiem istotny, skoro nie posiada władzy. Ważny jest sposób kreacji i zależność polityczna organu posiadającego realną władzę, w tym przypadku gabinetu.

Izraelczycy system ten porzucili, jako że system, w którym wybranego w wyborach powszechnych szefa egzekutywy w każdej chwili może odwołać parlament, nie może dobrze funkcjonować. Bardziej znośna jest sytuacja odwrotna, w której egzekutywa pochodzi z wyborów parlamentarnych, ale nie może być (podobnie jak w systemie prezydenckim) przez parlament odwołana — przykład Szwajcarii.

W RPA nie zdecydowano się na dwuczłonową egzekutywę. Jedynym jej dzierżycielem jest gabinet powoływany przez parlament. Szef gabinetu zwie się prezydentem. Południowi Afrykańczycy zdają się być tak pragmatyczni jak Amerykanie. Pragmatyzm amerykański wynika ze stwierdzenia, iż nie ma potrzeby tworzyć gabinetu, który miałby cieszyć się legitymacją demokratyczną z racji powiązania z parlamentem, skoro można obdarzyć tą legitymacją monarchę, czyli prezydenta wybieranego powszechnie. Południowoafrykańczycy doszli natomiast do wniosku, iż skoro legitymacja monarchy jest słaba, to należy go znieść, a władzę wykonawczą powierzyć gabinetowi posiadającemu legitymację dzięki powiązaniu z parlamentem za pomocą instytucji powoływania i zaufania (tym samym tropem dużo wcześniej poszła Szwajcaria, choć w jej przypadku nie przewiduje się odwołania egzekutywy). Jednak większość krajów pozostaje gdzieś pomiędzy: realną władzę wykonawczą przekazuje się w nich na ogół gabinetowi zależnemu od parlamentu, jednak obok zachowuje się resztki dawnego organu egzekutywy w postaci monarchy lub bardziej zdemokratyzowanej jego formy – prezydenta, czy to wybieranego przez parlament, czy to w wyborach powszechnych, czy przez inne kolegium.